

주거지 재생 패러다임 전환 : 서울 휴먼타운

“Seoul Human Town”

1. 응시 사업 시행 전 문제점 (응시하는 사업을 도입하게 만든 근본 원인으로 작용한 문제점의 주요 사안, 경향, 상태, 영향 받은 사회 계층 등을 위주로 최대 500단어로 작성하시오)

재개발·재건축 등 대규모 전면철거 개발사업의 시작

서울은 산업화, 도시화 과정을 거치면서 급격한 인구유입으로 주택이 부족해지면서 구릉지나 하천부지 등에 불량주거지가 형성되었다. 1970년대 서울시는 도시발전 과정에서 발생한 불량주거지에 대해 공공이 기반시설을 정비하고 주민 스스로 주택을 개량하는 자력 재개발사업을 시행하였다. 그 후 재정 문제를 해결하고 주민참여를 확대하는 해외 차관재개발사업을 거쳐 민간건설업체 위탁에 의한 전면철거 방식인 위탁재개발사업이 도입 되었다.

1983년부터 토지 등 소유자가 조합을 결성하여 토지를 제공하면 건설회사가 사업비를 부담하는 합동재개발 방식이 도입되면서 재개발사업은 민간이 사업주체가 되는 형태의 대규모 전면철거방식으로 추진되고 있다.

민간이 주도하는 철거방식의 재개발 사업이 갖는 문제

그 결과, 기존 주거지를 전면철거하고 대규모 아파트 단지를 건립하는 형태로 진행된 주택재개발사업을 통해 단 시간에 많은 수의 주택을 공급한 것은 사실이지만, 도시서민이 살아갈 수 있는 저렴주택도 같이 철거되어, 그 지역에 살던 원주민 중 영세한 세입자들은 재정착하지 못하고 또 다른 불량 주거지로 유입되고 또 다른 전면 철거 재개발로 이어지는 악순환으로 이어 졌다.

또한 전면철거방식 재개발은 저층주거지의 골목길 정서 파괴로 이어져 주민들간 커뮤니티가 와해되고, 새로이 건립되는 주택의 형태가 아파트로 획일화되면서 주거다양성 측면에서도 심각한 문제를 드러내는 한편, 사업초기에는 막대한 개발이익이 주택소유주에게 돌아가면서 주택을 삶의 공간이 아니라 투기의 대상으로 보는 시각을 형성하게 되었다.

저층 서민주거지의 파괴와 함께 상대적으로 고가의 아파트를 양산

전면철거방식의 주택재개발이 기성시가지에서 활발히 이루어진 결과 서울의 주택유형 중에서 아파트가 차지하는 비중이 58.7%로 나타나고 있으며(2010년 현재), 더욱이 재개발, 재건축사업으로 공급되는 주택 중 99%가 아파트 위주의 공급이 이루어졌다. 그러나 원주민의 소득수준을 감안하지 않고 수익성 높은 중대형 고가 아파트 위주의 재개발이 계속되면서 상대적으로 소형저가 주택은 계속해서 감소하는 결과를 초래하였다.

또한 연간 총 주택공급량 중 71%가 아파트로, 서울은 “아파트 공화국”이라는 부정적인 이미지가 심화되고 있는 상황이다.

아파트 위주의 주택공급을 탈피한 새로운 방향제시

이와 같이 지난 40여년간 진행된 아파트 일변도의 주택 재개발 사업은 역사성 및 장소성의 상실, 커뮤니티의 파괴, 도시경관 훼손, 주거유형 획일화, 저층주택 멸실 등 서민주거 안정에 심각한 악영향을 미치게 되었다.

뿐만 아니라, 대부분의 저층주택지는 ‘재개발’되어 ‘아파트 단지’로 바뀌기를 기다리고, 현재의 주거지를 살기 좋은 마을로 가꾸어 가기 위한 노력보다는 노후화를 방지하는 악순환이 반복되고 있다.

이제는 도시서민의 주거터전으로 자리잡아왔던 저층주거지에 대한 가치의 재인식이 필요한 시점이며, 서울의 건전한 도시 발전을 위해 다양한 주거유형이 공존하고, 다양한 소득수준을 가진 사람들이 주거생활을 영위해 갈수 있도록 현재 남아있는 저층주거지가 무분별한 전면 철거에 의한 재개발로 멸실되지 않도록 보호하며, 저층주거지가 살기 좋은 마을로 유지될 수 있도록 보존 관리하는 개발 모델이 절실히 필요한 실정이다.

2. 이 사업은 무엇에 관한 것인가? (응시 사업이 가져다 준 성과와 질적/양적으로 미친 영향(수치), 최대 수혜자 등을 위주로 최대 500단어로 작성하시오)

획일화된 도시경관에 다양성을 부여하고, 도시의 변화에도 빠르게 대응할 수 있는 대안공간, 무엇보다도 아파트에 비해 상대적으로 저렴하고 관리비가 적게 드는 도시서민의 주거공간으로서 저층주거지의 가치를 재인식하고 그것

을 보존 관리하는 방안으로 제시된 것이 바로 서울휴먼타운(Seoul Human Town)이다. 서울휴먼타운(Seoul Human Town)은 기존의 전면철거방식의 저층 주거지 개발에 획기적인 변화를 가져왔다고 할 수 있다.

휴먼타운이란(Human Town)?

아파트의 장점인 보안/방법, 주민커뮤니티시설, 주차장, 휴게공간 등을 단독, 다가구, 다세대주택이밀집되어 있는 저층주거지에 지원하여 경쟁력 있는 주거환경을 조성하며 『주민 스스로가 우리동네 만들기』를 실현 하는 사업을 말한다

저층주거지의 매력증진과 가치향상이 제고되었다.

서울휴먼타운(Seoul Human Town) 사업을 통해 저층주거지 가치를 재인식 하는 계기를 마련하였다.

저층주거지는 도시경관에 다양성을 부여하고 도시의 변화에도 빠르고 유연 하게 대응할 수 있으며, 골목길을 따라 자연스럽게 형성되어 있어 주민들간 커뮤니티가 살아있는 인간적인 주거지 환경을 유지하고 있으며, 무엇보다도 아파트에 비해 상대적으로 저렴하고, 관리비가 적게 들기 때문에 일반 서민 에게는 지불 가능한 주택이 될 수 있다.

이처럼 저층주거지의 장점을 살리면서 주거환경을 제고하는 서울휴먼타운 (Seoul Human Town) 조성사업을 통해 다양한 소득 수준의 사람들이 다양한 형태의 주택에서 살 수 있으며, 남아있는 저층주거지의 지속가능한 관리 대안이 될 수 있을 것이다

주거지재생의 새로운 패러다임을 제시했다.

다음으로 상대적으로 열악한 주거환경(불편한 생활환경, 범죄와 자연재해로 부터 취약 등)으로 인식되어온 단독 및 다가구/다세대 밀집지역에 대한 인식 전환이다.

구체적으로 첫째, CCTV, 보안등, 경비소 등의 설치 및 자체방범조직 지원을 통한 보안 및 방법의 강화, 둘째, 경로당, 관리사무실, 어린이집 등 주민복지 시설과 쓰레기처리시설, 친환경시설 등 생활편의시설 설치, 셋째, 주차장, 공

원, 산책로, 진입로 확장 등을 통한 도시인프라를 구축하고, 넷째, 주민대표 회의를 구성하여 관리단위 조직화, 관리규약 제정 및 운영 등을 통해 복리시설, 도로 등 기반시설, 건축물 리모델링 등을 통하여 『저층주거지의 쾌적한 삶과 커뮤니티 의식이 살아있는 삶의 터전을 조성함으로 아파트 개발위주의 도시정비사업의 대안적 개발방안을 제시하는 발판을 마련하였다.』

또한 지속적인 주거지 관리를 통해 양호한 주거지가 무분별하게 철거되는 과정에서 발생하는 탄소 배출량을 저감하고, 기존 주택들의 에너지 효율을 높이는 다양한 사업들의 전개를 통해 기후변화에 대응한 지속가능한 저층주거지 관리방식에 대한 새로운 시도를 하고 있다.

3. 위 언급한 해결책을 누가 제안, 적용하였으며 이와 관련한 이해 당사자(기관)는 누구였는지 기술하시오 (응시 사업을 기안하고 적용하는데 기여한 당사자(공무원/기관/ 단체/시민/민간기업 이름)에 대하여 최대 500단어로 작성하시오).

정부와 서울시에서는 전면철거 방식의 재개발 사업으로부터 서민이 주로 거주하는 저층주거지를 보존하기 위해 수복형 재개발방식과 주거환경 개선사업 방식 등을 추진하였으나, 민간이 주도하는 재개발 사업에서는 개발 이익이 우선시 되어 그 동안의 전면 철거 재개발 방식을 벗어나지 못했다.

이러한 문제를 해결하면서 획일적인 아파트 위주의 주택공급으로 "아파트공화국"이라고 불리는 서울의 주택문제를 개선하고자 정부, 지방자치단체, 학계, 전문가 그룹에서도 많은 노력을 하였으나 충분한 효과가 나타나지는 않았다. 이에 서울시에서는 아파트의 장점과 저층주택의 장점을 결합한 신개념 저층주거지 "서울휴먼타운"의 개념을 서울시 주택본부의 실무자들을 통해 2009년 12월 최초로 논의를 시작하였다.

이제는 시민의 입장에서 주택정책의 패러다임을 변화하여야 한다는 서울시의 강한 의지에 따라 서울휴먼타운 조성사업을 제안하였으며, 구체적인 방향 설정을 위해 총 38회 내부회의, 3회 자문회의, 국토부 등 관련기관협의와 시장단 보고를 거쳐 5개월만인 2010년 4월 “서울휴먼타운 조성계획”을 전격 발표하였고, 2개월 뒤 6월 “서울 휴먼타운 실행계획”을 시장 방침으로 수립하였다.

4. 언제, 어떻게 해당 사업을 적용하였는지 아래의 질문에 따라 답변하시오.

a. 해당 사업을 적용하는데 사용한 전략이 무엇인가? (응시 사업의 주요 목적 및 전략, 누가 어떻게 목적/전략을 세웠는지에 대하여 최대 500단어로 작성하시오)

공모사업, 학생공모전을 통한 주민참여를 도모하였다.

서울시에서는 서울휴먼타운사업에 대한 일반인의 지속적인 관심을 유도하고 마을 만들기 문화의 확산을 위해 자발적인 주민참여 방안에 중점을 두었다. 먼저, 자치구에서 신청한 대상지 중 사업의 효과가 클 것으로 예상되는 지역을 선정하여 시범사업을 추진하였다. 먼저 2008년에 자치구를 대상으로 사업대상지를 공모하였고, 2008년 11월 21일 관계전문가로 구성된 ‘사업대상지 선정심사위원회’를 구성하여 시범 사업 대상지를 선정하였다. 또한 대상지 선정 시 원활한 사업추진을 위해 개발압력의 영향을 최소화 할 수 있는 전용주거지역 또는 제1종 일반주거지역 중 기반시설이 비교적 양호하고 약 100세대 내외의 소규모 단독주택지로서 향후 5년 이내 당해 지역이나 인접지에 대규모 개발계획이 수립되어 있지 않은 지역 중에서 선발 하는 것을 원칙으로 했다.

그 다음 지구단위계획을 통해 주민 공동협의체를 만들고 그 운영을 지원하는 방법과 주민이 필요로 하는 공공시설 계획 수립, 골목길 디자인 등 환경개선계획을 수립토록 하고, 2단계에서 계획된 사업을 시행할 수 있도록 서울시 차원에서 예산을 지원했다.

그 외에도, 새로운 사업대상지 발굴과 일반 시민의 지속적인 관심과 흥미를 유도하기 위해 두 차례의 학생공모전을 개최하였고, 선정된 마을을 대상으로 서울휴먼타운사업이 추진되고 있다.

주민참여를 통해서 휴먼타운 조성계획을 수립하였다.

먼저 과거 급격한 산업화와 도시화를 거치면서, 공공에서 일방적으로 계획을 수립하고, 그것을 실현하는 ‘공공주도(top-down)방식’에서 ‘주민주도’ 방식으로 방향 전환을 꾀 하였다. 서울휴먼타운(Seoul Human Town)은 이제 더 이상 미개발지가 존재하지 않는 서울에서 기존 거주민의 갈등을 야기 시키

는 과거와 같은 물리적 재개발 방식에서 벗어나 주민과 행정의 협력적 거버넌스를 통해 주민이 그들의 주거지 관리에 직접 참여하여 계획하고 조성한다는 점에서 의의가 있다.

이를 위해 대화와 소통의 창구로 주민, 전문가, 행정이 구성원이 되는 주민협의체를 구성하였고, 관련분야 전문가를 총괄계획가(Master Planner)로 위촉하여 20여 차례 이상 주민협의회 개최는 물론 주민 교육, 리플렛 발송 등 홍보를 통해 주민들에게 충분한 의견을 제시 하도록 하였다.

b. 해당 사업의 핵심적인 개발 및 실행절차를 시간순에 따라 500자 내로 기술하십시오.

최초 계획수주민이 참여하는 시스템을 구축하였다.

서울휴먼타운은 주민이 계획 초기부터 직접 참여하여 함께 계획을 수립하고, 사업 완료 후 주민간의 약속을 통해 마을의 환경을 직접 관리하고 운영할 수 있도록 했다.

서울시는 각 마을별로 총괄계획가를 임명하고 도시계획, 건축 관련 전문가를 선정, 각 자치구별 담당자와 함께 협의체를 구성하여 계획이 효과적으로 시행되도록 하였으며, 용역이 본격적으로 수행되면서 주민대표 등과 함께 실무협의체를 구성하고 주민의 적극적인 참여를 유도하기 위해 다양한 방법의 워크숍 등을 기획하였다.

우리동네는 “우리 손으로”, 자유로운 주민참여 기회를 만든다.

서울 휴먼타운조성사업의 가장 큰 특징은 마을만들기 방식의 주민참여가 계획 과정에서 부터 적용되었다는 점이다. 주민들은 계획초기부터 주민간담회, 설명회에 참여하여 자신의 의견을 개진하고 다양한 정보를 제공받을 수 있었다. 특히 주민대표로 구성된 주민협의체 조직은 수차례 진행되는 주민워크숍에 직접 참여하여 마을의 구체적인 이슈를 전문가와 공공과 협력하여 논의하는 과정을 수행하였다. 이 과정에서 ‘목표이미지 게임’, ‘마을지도’, ‘디자인카드’, ‘모형’ 등 주민이해를 돕는 다양한 도구가 활용되었다.

이와 같은 주민이해를 바탕으로 구체적인 마을 이슈에 대해 주민 합의를 형성해 가는 계획 프로세스를 구상하였고 이를 적용하여 계획을 결정하였는데,

주민들의 합의된 내용이 지구단위계획안에 반영되고 마을특성에 맞는 디자인가이드 라인이 도출되어, 그 결과가 사업으로 실행되었다.

1단계로 추진된 강동구 서원마을, 강북구 능안골, 성북구 선유골 시범사업의 사례를 토대로 실무지침서인 “살기좋은 마을만들기 - 주민과 함께하는 도시 설계 길라잡이”를 제작했고, 이를 관련기관에 배포했다. 2011년 10월에는 확산을 위해 주택, 도시 관련 공무원을 대상으로 교육을 실시하였다.

휴먼타운 확대를 위해 법 제도 개선을 적극적으로 추진하였다.

서울시에서는 서울휴먼타운의 안정적 추진을 위해 정비사업방식으로 시행하기로 방향을 정하고 ‘도시 및 주거환경정비법’에 ‘주거지 재생 사업’의 신설 등을 국토부에 건의하였고, ‘주거지 재생사업’을 체계적 이고 효율적으로 추진하기 위해 단계별로 지역별 여건에 따라 2~3개소의 시범사업을 추진하고 있으며, 시범사업의 성과 등을 분석하여 법령개정을 완료한 후 사업을 확대해 나갈 방침이다.

지금까지 추진되고 있는 시범사업으로는 단독주택 밀집지역 3개소, 재건축정비 예정구역 해제지역 2개소, 재정비촉진지구내 준치관리 지역 3개소, 일반지역을 대상으로는 1~2종일반주거지역 2개소에 대하여 추진하고 있다.

c. 해당 사업 적용에 있어 가장 어려웠던 점은 무엇이며 어떻게 해결하였는지를 500자 이내로 기술하십시오.

기존 정비사업(재개발, 재건축)에 대한 주민인식 전환이 필요

그 동안 서울시는 시민의 주거안정을 위해 재개발, 재건축 등 대규모 개발사업으로 양적인 주택공급에 치중하였으며, 그 결과 개발이익도 수반되었다.

하지만 장기화된 부동산경기 침체로 아파트로 개발된다 할지라도 주민들이 생각하는 개발이익은 생기지 않는데도 불구하고 개발이익에 대한 기대감이 쉽게 사라지지 않고 있다. 아직도 많은 주민들이 재산증식 수단으로 아파트로 재건축 되는 것을 선호하는 실정이었다.

이러한 주민들을 대상으로 지속적인 홍보와 교육을 통하여 서울 휴먼 타운으로 조성되면 당장의 개발이익은 없을지 몰라도 향후 조성이 완료된 후에는 지역의 주거환경 향상에 따른 이득이 재개발에 따른 이득보다 더 클 것이라고 설득해 나가면서 시범사업을 추진하는데 어려움이 많았다.

도시계획에 대한 주민들의 전문성 부재로 인한 주민의 참여의지 저조

서울 휴먼타운을 조성하기 위하여 가장 중요한 역할을 수행하는 주체는 주민들이지만 지역의 문제나 개선할 사항을 정하고자 해도 주민대표들이 이웃 주민들과 마찰을 기피하여 주민들의 협조를 구하는데 많은 어려움이 있었다. 또한 서울 휴먼타운 조성사업 지구단위계획 수립 후 주민들간 협정에 의한 자율적인 관리를 위하여 협정동의를 요구 할때도 많은 반발에 부딪치고 있는 실정이다. 서울시에서는 이러한 반발을 해소하기 위해 주민협정에 동의하는 주민들을 우선하여 휴먼타운 조성사업을 진행 하면서 협정에 참여하지 않는 주민들을 설득하여 참여하도록 노력하였다.

- d. 해당 사업에 사용되는 자원과 그것의 핵심 혜택은 무엇인지를 500자 이내로 기술하되, 재정, 기술 및 인적 자원을 사용했는지, 관련된 비용은 어떤 것인지 구체적으로 명시하고, 이 자원들을 어떤 방식으로 활용하였는지 기술하십시오.

서울 휴먼타운 조성사업을 위한 지구단위계획 수립

서울 휴먼타운 조성계획은 주민들의 참여 하에 마을단위로 문제점을 진단하고 나아갈 방향을 제시하여야 한다. 또한 그 사업의 성과를 위해서는 공공부분에서 주민편의시설 등을 지원하여 주민들의 공동체 문화가 형성 되도록 유도해야 한다. 이를 위해 시범사업 구역을 정하여 지구단위계획 용역을 발주하였으며 도시계획 및 건축 전문 업체를 선정하여 8개월여에 걸쳐 지역 문제, 주민요구사항, 발전방향 등을 주요내용으로 하는 지구단위 계획을 수립하였다.

서울 휴먼타운 조성 전담조직 구성과 재정지원

서울 휴먼타운 조성사업 구역에 커뮤니티 센터를 조성하기 위하여 도시 및 주거환경정비기금을 휴먼타운 사업에 투입하여 주민 편의 시설(구역당 약 20억원)을 지원하였으며, 본 사업을 추진할 조직을 만들기 위해 주택본부 주거재생기획관 산하에 상설자문 기구인 도시재정비위원회를 구성하여 지원하도록 하였으며, 주거환경과를 신설하고 휴먼타운 조성사업 전담 팀을 구성하여 업무를 담당하게 하였다.

‘휴먼타운 조성 주민협의회’구성과 총괄계획가 선정

서울시에서는 휴먼타운 조성사업 지구단위계획 수립을 원활하게 추진 하기 위하여 그 지역에서 활동하고 있는 통, 반장 위주의 주민 대표를 구성하였으며, 주민과/전문가/관이 함께 계획해 나갈 수 있도록 주민 협의회를 구성하고, 공감대 형성을 위하여 10여차례 회의를 실시 하여 계획방향을 논의하였다.

또한 총괄계획가(Master Planner)들을 선정하여 행정청 입장이 아닌, 실제 거주하고 그 지역을 관리하여야 하는 주민들의 입장에서 조력가 역할을 수행하도록 함으로써, 과거 하향식 도시관리계획에 대한 주민들의 불만과 불신을 해소시키는 계기를 마련하였다.

5. 해당 사업은 지속가능하며 타 기관에서도 적용 가능한가? (응시 사업을 지속적으로 적용할 수 있는 방안을 재정적, 사회적, 경제적, 문화적, 환경적, 제도적, 규범적 지속가능성 측면 등에서 기술하고, 본 시책이 국내외 타 정부기관에 의해 벤치마킹 되었는지 여부와 어떤 방식으로 벤치마킹 되었는지를 500단어 이내로 작성하시오)

서울시의 시책사업으로 시작되었지만 현재 도정법 개정 및 도시 재생법 제정을 통해 제도적 기반이 마련될 것이다.

서울시 휴먼타운 사업은 법제도적 기반 확립 이전에 시범사업으로 추진하고 있으며, 사업의 경험을 토대로 제도적 기반을 만들어 나가고 있다.

또한, 휴먼타운 조성사업이 서울시에서 시작되었지만 그 필요성을 중앙정부에서도 인식하고 있으며, 이러한 인식이 제도화를 위한 노력으로 나타나고 있다.

향후 제도화가 된다면 다른 도시들에서도 유사한 형태의 사업이 이루어질 것으로 보이며, 이때 서울시의 사례는 좋은 벤치마킹 자료가 될 수 있다.

현재 전국 각지에서 지역 특성을 살린 자발적인 마을만들기 등을 비롯한 주민참여의 주거지 재생 요구가 나타나고 있으며, 물리적 개발방식에서 벗어나 커뮤니티와 주민들의 사회경제적 여건을 감안한 새로운 주거지 관리가 시도되고 있어 서울 휴먼타운은 중요한 선도 사례가 될 것이다

또한, 각 자치단체가 가지고 있는 인프라(주민자치센터등)를 최대한 활용 할

수 있다는 것이 큰 매력이라고 할 수 있을 것이다.

6. 해당 사업이 미친 영향과 이로 인해 얻은 교훈은 무엇인가? (해당 사업이 성공을 거두는데 핵심적인 요소가 무엇이었는지 500자 이내로 기술하십시오)

서울휴먼타운사업은 저층주거지의 환경을 개선하는데 공공이 마을의 외부환경을 개선하고 계획적인 관리방향을 제시함으로써 마을 단위의 문제를 치유하고 매력적으로 바꾸는데 기여하였으며, 동시에 계획과정에서 모여서 마을을 어떻게 개선할 것인지, 담장을 어떻게 바꿀 것인지, 주민들이 마을의 공원을 어떻게 가꿀 것인지를 함께 논의함으로써 마을 공동체 문화가 형성되고 지속적인 소통으로 인간 관계가 회복되어 주민들이 행복한 삶을 누릴 수 있는 마을을 조성 하는데 크게 기여 했다.

특히, 초기단계부터 주민참여를 통한 계획과정은 주민들 스스로가 주거지의 주인이며 중요한 관리주체임을 인식하게 되었고, 이러한 커뮤니티 역량을 통해 저층주거지를 지속 가능하게 관리해나갈 수 있는 체계를 형성할 수 있는 계기와 주민자치의 가능성을 확인하였다.

또한 서울 휴먼타운 조성사업의 물리적 재생사업과 사회적, 경제적 재생을 포함한 공동체 활성화 프로그램이 개발 지원해 나간다면, 시민단체, 사회활동가등의 저층주거지를 대상으로 시행해 왔던 다양한 사업들을 연계하여 정책간 연계 및 시너지도 기대할 수 있을 것이며, 마을을 함께 가꿔가는 과정에서 형성된 지역 공동체 문화는 향후 마을을 만들어가는 원동력으로 작용할 것이다.

앞으로 지속적인 제도 보완 및 주민과의 소통을 통해 저층주거지의 다양성을 보전하며, 지역 고유의 커뮤니티와 정체성을 유지하고 실제 살고 있는 사람과 함께하는 장소중심, 사람중심의 휴먼타운을 만들어 가고자 한다.